

地方服务型政府构建

DIFANG FUWU
XING ZHENG FUGOUJIAN

高小平 薛云官 庄洲全 等著



人民出版社

地方服务型政府构建

高小平 薛云官 庄洲全 等著



人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

装帧设计:朱晓东

图书在版编目(CIP)数据

地方服务型政府构建/高小平主编;高小平等 著.

—北京:人民出版社,2015.2

ISBN 978-7-01-014280-7

I. ①地… II. ①高… III. ①地方政府-行政管理-研究-中国

IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 296198 号



地方服务型政府构建

DIFANG FUWUXING ZHENGFU GOUJIAN

高小平 薛云官 庄洲全 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 2 月第 1 版 2015 年 2 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:11

字数:182 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-014280-7 定价:29.00 元

邮购地址:100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

序 言

党的十八大报告提出建设法治政府和服务型政府的目标。十八届三中全会指出,必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力。落实中国特色社会主义“五位一体”总体布局,释放制度和机制红利,同样从内在呼唤政府改革创新。改革创新行政管理体制箭在弦上,大势所趋,人心所向。

习近平同志强调,要加强宏观思考和顶层设计,更加注重改革的系统性、整体性、协同性。长期以来,学术界作为理论研究主力,为自上而下的政策出台发挥参谋助手及智库作用;地方政府作为实际操作者,在贯彻执行政策中积累总结创新经验。二者协同作用,就是顶层设计和摸着石头过河相结合,实现理论与实践交融。2013年12月,中国行政管理学会与漳州市人民政府联合举办政府行政管理创新专家咨询会,来自北京大学、中国人民大学、北京林业大学、西安交通大学、吉林大学、厦门大学等高等院校,以及公共管理、绩效管理、人文科学、生态文明等研究机构的20多名行政管理方面的学者专家,结合漳州市等地实践经验,特别是漳州市行政服务中心探索政务服务标准化建设的做法,着重围绕行政审批制度改革、政务服务体系建设、行政服务标准化、政府绩效评估、公共资源市场化配置等领域,交流研讨。专家学者以客观的态度、开阔的角度、前瞻的视野,发挥专业优势,深入思考研究,提供出高质量的改革思路和系统化的政策建议。这是学术界和地方政府协同创新的良好开端,也是凝聚各方力量的崭新局面。

构建中国特色的行政管理体制,没有先例可循。当前,行政体制改革已

经进入攻坚克难的关键时期,每一项改革都涉及权力运行和利益调整,矛盾、问题错综复杂,各种理念、思潮激烈碰撞。政府改革创新阻力和困难前所未有,改革决策的复杂性和艰巨性前所未有。此次编印的这本《服务型政府构建》,汇集十七篇论文,是专家学者立足各地实践经验,探求行政管理规律,提出改革创新建议的初拟稿和试答卷,谨希望以此为广大理论工作者和实际操作者提供借鉴参考,让实践的火花绽放光彩,让理论指导迸发出更多能量,为科学决策、民主决策、依法决策、健全决策发挥更好作用,为推进行政管理体制改革作出新的更大贡献。

目 录

向传统行政审批说“零”	高小平 严艺	1
在改革中深化机关效能建设 全面推进政府职能转变		
——基于漳州市效能建设的探讨	张成福 李丹婷 吴保丹	12
公共服务质量管理的本土经验		
——漳州行政服务标准化的创新实践评析	陈振明 耿旭	21
机关效能建设的漳州实践:12 年工作总结的文本分析		
.....	吴建南 刘焕 张攀	36
如何走出我国行政服务中心建设的困境?		
——基于漳州市行政服务中心实践的探讨	孟庆国 陈思丞	46
从漳州经验看中国行政服务改革的发展趋势	程文浩	57
发挥纪检监察机关效能 创新生态文明监督体系	林震 严耕	67
进一步推进政府绩效管理		
——福建省漳州市行政服务中心建设的启示	杨开峰	73
地方政府绩效评估中的效能建设路径研究		
——以福建省及漳州市为例	刘杰 庄洲全 林建胜	81
标准化引领行政服务体系创新发展		
——北京市西城区的实践探索与思考	李薇 张定安	95
吉林省政务大厅电子化绩效评估系统解决方案	张锐昕	101
加快无居民海岛使用权市场化配置 促进漳州市海岛地区经济		
社会发展	谷石岩	111

为政府服务人民的施政行为建立科学标准·····	吴兴军	115
立标准 行善政——漳州市行政服务中心标准化建设的探索与启示 ·····	中共福建省委党校地方治理中心课题组	125
服务型政府的构建及其对现代行政改革的启示 ——基于漳州的实践与探索·····	薛云官	141
漳州海域资源市场化配置机制研究·····	陈丽丽	149
秉持“阳光”尽心“为民” ——推进党务政务“四位一体”公开的实践与思考 ·····	曾勇平	164

向传统行政审批说“零”

高小平 严艺*

行政审批是行政机关为其实现行政管理目的所布置的一张过滤网。随着社会经济的不断进步,传统行政审批暴露出行使权力过大、审批过程冗余等弊端,一定程度上制约着经济的发展,降低了资源要素的运转效率。党的十八大报告指出:“要深化行政审批制度改革,继续简政放权,推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。”预示着行政审批制度改革势在必行,它已成为建设人民满意的服务型政府的关键。深入研究和推动行政审批制度改革,如何将权力交还给人民,让权力在阳光下运行,使权力只做好事不做坏事,成为摆在政府和学术界面前亟待解决的重大课题。

一、历史地辩证地看行政审批制度

在计划经济时期,行政审批作为一种政府行为,虽然普遍存在,但不是行政管理的主要方式,当时主要依靠计划、比例、命令、指挥以及直接参与经济和社会活动实现管制,审批只是辅助性管理工具,只有在极少数领域、部门和事务的管理上才主要靠审批的手段。总的看,计划经济条件下,行政审批不是作为一种基本制度和手段出现的。改革开放以后,随着计划经济的解体,直接的行政计划、行政命令等手段开始弱化,同时,法律的真空状态又导致多领域内缺乏管理的统一标准和依据,于是行政审批作为政府间接管

* 高小平:中国行政管理学会执行副会长兼秘书长、全国政府绩效研究会会长、研究员,100017。

严艺:北京林业大学人文学院研究生,100083。

理方式的“替代品”大量出现,渗透到几乎所有领域,成为一种基本制度形态的管理手段。我国政府通过建立覆盖全面的、法律范畴内的行政审批制度进行管理,把全部经济活动和一切基本的、普遍的社会活动都纳入到了行政审批的作用范围。^①可见,行政审批是政府在不实施转变职能的情况下,转变管理方式的重要途径,它作为一项制度在我国从计划经济体制转向社会主义市场经济体制和民主政治、和谐社会体制过程中发挥了关键作用。

行政审批制度也是世界各国政府实施行政管理的重要手段,广泛运用于经济、社会生活的各个领域。但是,各个国家的行政审批在行政管理中的作用与地位各不相同,每个国家在不同历史阶段也有所不同。在成熟市场经济国家,市场是配置资源的主要渠道,行政审批则是辅助性的,即使是这些国家,也会根据不同的经济情况和形势,增加或减少行政审批事项。比如20世纪80年代至90年代很多国家开展了“放松规制”运动,如美国的“里根经济”、英国的民营化改制、日本的《前川报告》,都是打破政府限制,为推动市场化运作发挥了积极作用。进入新世纪以来又有“加强”的趋势,就是这种不断变化的表现。行政审批制度的历史和现实作用,是由其本质属性所具有的两面性决定的。行政审批制度的两面性表现为三个层面:一个层面是,一方面,行政审批作为政府应对市场失灵、社会自律不足等现象采取的必要干预,在防范市场风险、保障社会安全、分配稀缺资源、提高管理水平等方面发挥着重要作用;另一方面,行政审批作为前置性的管理手段,如果过多过滥,会严重抑制市场创造力、打压社会活力、降低经营效率、增加市场主体经营成本、甚至阻碍经济发展。^②这个层面揭示的是行政审批制度的“质”的规定性。第二个层面是,行政审批的行政强制力和管理效率居于“中位”,即较之行政命令而言,行政审批的强制力和管理效率要低些,较之市场和社会的自我管理而言,行政审批的强制力和管理效率则高得多。这

① 张康之:《行政审批制度改革:政府从管制走向服务》,《理论与改革》2003年第6期,第42—45页。

② 应松年:《行政审批制度改革:反思与创新》,《人民论坛·学术前沿》2012年第3期,第48—53页。

是从行政审批的“量”的规定性得出的结论。第三个层面是,行政审批制度在处理政府、市场、社会的关系方面,从价值判断和理念导向意义上看,具有“中性”特点,即相对于政府的直接干预而言是一种间接管理方式,对市场和社会具有明显优于计划经济色彩的管理优势,基本趋向于“善”的治理结果,但相对于市场和社会内在需求、内生力量而言,又是外力作用,带有强烈的直接管理特征,极易导致“恶”的治理结果。这个层面揭示的是行政审批的“质”与“量”相统一的规定性。行政审批制度的积极意义和消极作用,概出于此三个层面、六个方面。

二、当前行政审批制度存在的主要问题

我国改革开放的35年来,行政审批在行政命令、行政指导等活动逐渐退缩的过程中建立并成长起来。分析发现,在这个过程中,行政审批制度一度是根据政府某个阶段管理的需要,以权宜之计的形式出现的,在实施行政审批制度改革的进程中,指导思想也是不断发展的。^①随着市场经济和民主政治的不断发展,这种出于经济社会管制需要的行政审批制度越来越不能够适应现实的要求,而且由于这项制度在最初的意义上是从属于政府管制的范畴,因此日益暴露出各种各样的弊端。主要存在以下几个问题:

(一)行政审批事项繁多

一方面,审批规范性框架限定多。我国现行行政审批事项,除了法律法规规定的外,许多是由部门规章和地方政府规章规定的,规章以下规范性文件设定的审批事项较多。另一方面,审批机构遍地开花。从设定行政审批的机关看,上自全国人大及其常委会、国务院,下至乡政府,甚至连乡政府派出机构行政管理区,也都在设定行政审批事项。行政审批事项设定权限不明确,随意设置审批事项的情况较为严重。

(二)行政审批程序随意性大

一是程序不完善。许多行政审批事项没有规定申请对象应当具备的申

^① 张康之:《行政审批制度改革:政府从管制走向服务》,《理论与改革》2003年第6期,第42—45页。

请条件及申请办法,也没有明确规定行政机关对申请对象进行审查与核实方法,更缺少行政机关对申请对象提出的申请,不依法及时、按期予以办理应承担的责任。二是内容不公开。许多行政审批缺乏政策和法规依据,不是依法审批、按章办事,审批的内容、条件、方法不明确,有的事项只规定了一些原则性条件,这种审批条件的模糊性,使审批人员的自由裁量权和随意性过大,缺乏公开、公平、公正的审批环境。三是监管不到位。我国许多地方还没有建立起有效的事后监管制度和事后责任追究制度,致使有些审批项目取消后市场出现管理混乱和无序经营的状态,重大责任事故无人负责。

(三) 行政审批成本过高

一是审批费用无明确标准。审批的速度取决于审批机关的工作效率,多一道审批,工作效率就低一些,产生的审批费用就会增加。二是推诿扯皮增加时间成本。多部门联合审核常会遇到审批机构之间缺乏协调,无故拖延、推诿扯皮的现象不可避免,审批权力的交叉重叠、多头管理,势必会增加申请对象的经济开支等负担。三是权钱交易滋生腐败的温床。审批权是行政权的一个组成部分,审批事项设置过多,就等于扩大了行政机关的权力,如不加控制和制约,多设置一道审批关卡,就可能多一道权钱交易,对于防止腐败极为不利。

三、行政审批制度改革需要进一步解决的问题

随着经济社会的发展,传统行政审批的弊端越来越受到人们的关注,特别是近十几年来,通过不间断的改革,情况已经有了很大的变化,从国家层面到地方各级政府,行政审批事项大大减少,审批时间长、步骤多、重复作业、效率低、服务差等现象有了明显改观。但是,改革仍然存在很大的阻力,改革中需要解决的问题仍然很多。

一是认识不到位,创新动力不足。有的同志认为,行政审批制度改革已经搞了多年,该减的都减了,存在差不多的思想。有的同志认为,深化行政审批制度主要是针对上面的,基层只要把上面放下来的接好就行了。还有的同志担心改革过了头,放松了必要的管理。有的领导同志在内心深处认

为,行政审批是“臭豆腐”,闻着臭,吃着香,现在公务员待遇不高,也不能把干部搞得太“苦”了。这些不正确认识,导致在改革行动中存在“慢”、“等”、“看”,“拆分”(把原来一项审批事项拆成多个,减其一部分)、“凑数”(把多年也没有遇到的审批事项减掉)、“避重就轻”(减那些对经济社会生活制约影响小的项目,而制约影响大的真正应该减的倒不减)等现象,壮士断腕般大刀阔斧改革创新的动力不足。

二是审批职能分散,流程不够优化。中央要求各级政府行政审批工作要实行“两集中、两到位”,即一个行政机关的审批事项向一个处室集中、行政审批处室向行政审批服务中心集中,保障进驻行政审批服务中心的审批事项到位、审批权限到位。但目前完全做到“两集中、两到位”的地方并不是多数,审批职能分散的问题依然比较严重。同时,实行“两集中、两到位”也无法解决省、市、县职能交叉的问题,有不少行政审批权在上级职能部门,下级政府只能做“配角”,有的是因受客观条件制约,“多点办事”一时难以解决,审批项目既要跑市、县审批中心窗口,又要跑有关职能部门窗口的现象还有不少。审批流程没有做到持续创新,程序复杂化、要求多态化、行为机械化的问题又开始出现,制约了行政审批效率的提高。

三是工作作风“冷热病”,服务不到位。行政审批制度改革为机关作风改进提供了制度基础,但工作人员责任心的增强和能力的提升需要有个过程,不可能一蹴而就。当事人去窗口办事的时候,面对的既是“死”的制度,又是“活”的人,当事人和公务员之间从权力、权利到信息都是不对称的,当事人总会拿制度、权利来要求公务员,而公务员则未必一定按制度来行事。行政审批人员还存在知识不足、本领恐慌的问题,诸如政策法规不熟悉,基层情况不了解,审批业务不精通,这些问题都会导致审批效率不高。在此情况下,很多地方存在着上面抓一抓,作风好一阵,稍一放松,就老毛病重犯,由制度规定的流程滑回潜规则。群众称为政府的“冷热病”。作风好的时候,窗口内洋溢着笑脸,作风差的时候,“脸难看”依旧,制度规定的“微笑服务”变成心态复杂的“皮笑肉不笑”。

四、行政审批制度改革实践为告别传统方式打下了基础

我国大力推进行政审批制度改革,取得重大突破,有两个标志,一个就是各地普遍建立了行政服务中心这个综合性行政服务平台。该平台紧紧围绕建设服务型政府的要求,大胆进行行政审批制度改革,大力规范行政权力运行。第二个标志就是大幅度精简行政审批项目数量,全国共减少和下放审批项目七成以上。各地从简政放权的“减审批项目”、到打造审批服务的“零障碍”、再到实施标准化管理和公共资源交易活动一体化的“零传统审批”,开展了积极的探索,取得了显著成效。主要经验和启示有这样几点:

——通过大幅度精简,向“零传统审批”逼近。自2001年9月国务院办公厅下发《关于成立国务院行政审批制度改革工作领导小组的通知》(国办发〔2001〕71号)开始统计,至2013年2月底,国务院推进行政审批制度改革分六批共取消和调整了2497项行政审批项目,占原有总数的69.3%。^①2013年以来,新一届国务院组建后,进一步加大了改革力度,取消和下放了一大批行政审批事项,激发市场和社会活力的成效迅速显现。各地各级政府也同步进行行政审批制度改革,建立完善审批项目动态清理工作机制,定期取消和调整审批项目,落实了“应减必减、该放则放”的原则,做到了“四个下放”和“四个不放”,即:对公民或法人能够自主决定,市场竞争机制能够有效调节,社会组织能够自律管理,基层部门能够组织实施的审批权限,政府坚决放权,回归社会;对事关党的执政地位、法律有明文规定,事关科学发展、事关民生民利的审批权限,政府予以保留。目前,据笔者调研了解,地级市保留的市一级行政审批项目,最少的已减到120项左右,其中,市级审批项目80项左右,国家、省级行政审核项目40项左右,与2001年时相比,总的精简幅度达85%以上。这说明,审批事项的多还是少,并不与政府管理水平直接相关;审批事项究竟能减少到什么程度,没有一个绝对的标准,主要取决于管理和服务的体制、方式和能力。

① 中国法学会:《中国法治建设年度报告(2012)》,《中国法律年鉴社》2012年,第18页。

——通过“零障碍”，再向“零传统审批”逼近。政府行政服务中心加强作风建设，积极创新建立“延伸审批服务、项目挂钩跟踪、倒排时间节点、全天候预约”等机制，主动深入一线、靠前服务，提速提效，初步实现了行政审批的“零障碍”。所谓延伸审批服务就是对需要省、市、县几级审批的重点项目，中心组织各窗口主动对接，深入项目所在地开展审批服务，变市多级分别审批为同步受理、同时审批。所谓强化跟踪落实，就是对进入中心审批的重点工程项目，抽调各处室、窗口负责人和业务骨干组成挂钩辅导组，靠前跟踪落实，帮助协调解决问题。所谓倒排时间节点就是根据业主的需求和项目开工建设的时限，由中心牵头组织各审批单位倒排时间节点，确定完成审批的最后时限，保证项目按期开工建设。所谓全天候预约就是中心管理层和各窗口负责人 24 小时开通手机、接受预约，不管节假日、还是休息日，全天候提供审批服务。工程项目交易中心开通“绿色通道”，为重点项目招投标提供 24 小时服务。市房地产登记办证、公安户籍身份证、法律援助、公证、劳动鉴证等便民服务事项，为老弱病残、行动不便的申办人提供预约上门服务。有的地方还在“两集中”的基础上加了一个集中，即实行所有审批事项向电子政务平台集中，从而加速了“零障碍”建设。地方探索的这些做法，看起来对减少行政审批数量没有直接关系，但实际上关系紧密，他们的做法已经在朝着“你自己要来找我审批”，向“我为你办你所需要办的审批做服务”转变，那么这个审批就与传统意义上的审批划清界限了。

——通过标准化，突破传统审批的最后防线。行政审批制度改革是一项繁琐复杂、牵涉面广的系统工程，只有遵循科学的方法，才能取胜。在改革实践中，一些地方政府引入现代服务业先进的理念、技术和运作方式，积极推进政务服务标准化管理，加快政府职能转变。如漳州市先在市行政服务中心试点，把标准化建设作为抓手，从“审批项目、审批流程、审批时限和审批服务”四个标准化，取得了成效。然后，该市出台了《关于进一步深化政务服务的十四条意见》、《关于全市政务服务体系标准化建设的意见》，在全市推行标准化平台、标准化服务、标准化管理、标准化运行的“四标准”体系，编制了涵盖所有窗口、所有业务、所有环节的 1064 条审批服务标准，绘

制标准流程图 864 幅,全市各职能部门有多少审批服务事项、每个事项如何办理、由什么人办理、多长时限内办结,都用标准规范、依标准衡量,并向社会大众公示,让人一目了然。漳州市运用“标准化”这把“管理进步的标尺”,推进职能转变的做法,使我们领悟到,行政审批制度改革的目标越来越清晰——这就是“不审批”,或者叫传统审批为“零”。依法行政、规范行政,就只需要依法进行的行政许可,而不再需要无所不包的、传统意义上的审批,以前的政府内部流程中的审批被“标准、透明、刚性”的政务服务所取代,政府职能由变事前管理为主向事中和事后监管为主转变,即使是必须的事前审批事项也可以由事前审批改为事前申请人自己按照规定的标准化流程作业,政府负责监督,事中和事后也按照标准化的要求进行监督。这样,传统意义上的审批就是“零”。只有这样,政府由管控型向服务型转变、由封闭型向开放型转变才能真正实现。因此,标准化为深化行政审批制度找到了“利器”,有了这个武器,便可以攻克传统审批所谓“必要性”的顽强堡垒。

——通过基础性制度建设,为进入“后审批”时期做好准备。加强行政管理基础性制度建设,加强事中、事后监管,将为逐步进入“后行政审批”时期做好制度准备。重点是要建立以公民身份证号码和组织机构代码为基础的统一社会信用代码制度,建立不动产统一登记制度,加强技术标准体系建设,完善信息网络、金融账户等实名登记制度和现金管理制度。将公共资源配置的权力和权力行使过程纳入基础性制度建设领域,不少地方做了有益探索。有的行政服务中心从资源配置、交易手段、监督制约等方面入手,着力从源头上改变公共资源交易的治理方式,实现简约、节约、公开、公平、公正。有的规定,凡是进入市公共资源交易目录的项目必须百分百纳入公共资源交易中心配置;凡是政府出资的项目都要百分百纳入统一的公共资源交易平台进行规范操作;凡是能够进行市场化配置的公共资源都要百分百采取招拍挂等公平竞争方式。有的地方针对工程建设领域招投标各环节存在的漏洞,大力推进工程项目网上招投标系统建设,打造“无纸化”招投标平台,使招投标的报名、评标、开标、保证金缴纳等活动全部实现电子化操作

和全程电子监管,解决招投标活动中容易出现的围标串标、信息不透明、监管不到位、工作效率低、资源浪费等问题。有的地方在各行业主管部门和纪检监察、审计机关之间建立了沟通联系渠道,对公共资源交易实行全方位、全过程的监督,并向交易合同履行过程的监督延伸,形成有效的监督合力。有的地方还把各部门进场交易项目情况与部门年度绩效考评挂钩,制定奖惩措施,进一步强化激励与约束机制。统一公共资源交易的做法,不但把过去属于政府各个部门需要审批的事项转移到了一个集中的平台,这在数量上大大减少了原来一家一家做的审批工作,而且这种整合带有很强的整体政府的特性,成为政府转型的催化剂。我们知道,事物的性质由主要矛盾决定,占主导地位的要素对其他要素原有的属性会发生影响。一旦整体政府的属性占居主导,碎片化的状况就会发生极大改观,“碎片”可以找到在整体中的适当位子而成为整体中的一部分而不再作为碎片存在;一旦政府服务的属性占到主导地位,管理的属性必然会随之发生根本变化。建立新的公共资源配置体系和制度,为最终实现“零传统审批”扫清了道路,为新的管理制度的诞生奠定了基础。

五、行政审批制度发展的趋势

通过对行政审批的历史、两面性、弊端、改革进展及经验的分析,我们不难看出,传统行政审批“零”时代即将到来。但是,仅靠现在的思路和方法,还不能完全实现这一点。要彻底解决传统行政审批带来的问题,完成向传统行政审批作“零”的跨越,除了缩减数量、优化程序和改进作风外,我们认为今后一段时期要做三方面的工作。

一是在“体制-制度-机制”三位一体中确立行政审批制度改革中的地位。这正是我们从《国务院机构改革与职能转变方案》中读出的基本精神,其逻辑就是,行政体制改革的重点是转变职能,转变职能的主要方法是行政审批制度的改革和各项行政管理基础性制度的改革,行政体制和制度的改革又需要有相应的机制创新作为保障和相互促进的动力。这样来认识行政审批制度改革中的地位,是历史上各次行政管理体制改革所没有的。从这个

认识高度看问题,就必然需要进一步大力推进这项改革,特别是在减少和下放行政审批项目上。

二是应将行政审批制度改革的另一个重点放在进一步推进相对集中审批权,建立行政审批的决策、执行、监督这三种权力相互分开、相互协调上。首先,做“实”行政审批专门机构,将分散的审批权集中交由行政审批机构行使,使之成为具有相对独立职能的政府直属机构。其次,做“虚”政府其他职能部门的审批职权,这些部门主要负责决策和监管。再次,做“强”专门的审批后评估和监督机构,对行政审批的决策和执行情况进行评价和监管。最后,做“大”行政审批权与行政监督权、行政处罚权相对分离的缝隙,实现决策、执行、执法、监督分权制衡。

三是加强日常管理,将审批工作转化为政府依法进行的常态业务。一个单位的门卫审查并批准进门人资格,然后决定是否放行,这是日常工作职责还是行政审批权?只要行政方面的法律制度更加健全了,公务员依法办事的能力提高了,管理的职责和流程都规范了,该按照《行政许可法》办的许可事项都按法办理了,再加上事中事后的监管到位了,那么我们现在意义上的“审批”就和保安审查进门人资格的行为一样,是平平常常的服务性工作。到那时,要办审批事项,只要公务员输入电脑,把需要了解的情况通过网络与相关部门联系,经过强大的地理信息系统、社会数据系统和法律政策规划系统的机读和审查过滤,然后就可以自动生成并输出批准还是不批准的结果,你想“设一个卡”、“拖延一下”,都不可能。而公务员的任务就是加强平时的调查研究,把包括政策法规、客观事实以及前因后果等各种资料充实到数据库并经常更新。

逐步实现传统行政审批为“零”,是全面建设服务型政府的需要。服务型政府要扭转的不仅是政府的职能,加大公共服务的力度,而且是政府的整个行政管理型态。这个行政管理的基本形态就是服务当头,寓管理于服务之中,从管理理念的服务化,到管理体制、制度、机制的服务化,从职责内容的服务化到工作形式的服务化。行政审批的旧版本升级为行政服务的新版本,是题中应有之意。